



Verbinding verbroken?

Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over
de *privatisering* en *verzelfstandiging* van overheidsdiensten

Besliskader



Besliskader *Privatisering en verzelfstandiging*

Inhoud

Voorwoord	2
Besliskader	3
Stap 1: voornemen	5
Stap 2: ontwerp	7
Stap 3: besluit	10
Stap 4: uitvoering	11
Stap 5: opvolging	14

Voorwoord

Besluitvorming over privatiseren en verzelfstandigen van overheidsdiensten is een complexe aangelegenheid. In haar rapport 'Verbinding verbroken?' constateert de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer dat het in het verleden heeft ontbroken aan besliskaders waaraan ambtelijke diensten, bestuurders en parlementariërs houvast kunnen hebben. Daarom heeft de commissie, mede op basis van adviezen van de door haar geraadpleegde deskundigen, besloten zelf een besliskader op te stellen. Dit besliskader bevat alle elementen die volgens de commissie onderdeel van gedegen besluitvorming op het terrein van privatisering en verzelfstandiging moeten uitmaken.

Het besliskader is verschenen als bijlage bij het hoofdrapport van de onderzoekscommissie (Kamerstuk I 2012/2013, C, B) en is digitaal te raadplegen via www.eerstekamer.nl. Ter stimulering van het gebruik van het besliskader wordt dit in deze handzame vorm gepubliceerd.

Besliskader

Achtergrond van het besliskader

De afgelopen twintig jaar zijn diverse pogingen ondernomen om te komen tot een besliskader over privatisering en verzelfstandiging. Hiervoor zijn onder meer voorstellen gedaan door de WRR (bijvoorbeeld in het rapport *Het borgen van Publiek Belang*¹) en door de SER (in het rapport *Overheid en markt: het resultaat telt!*²), maar ook door de overheid zelf in beleidsnota's of wetgeving (zoals de Kaderwet ZBO en het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Kohnstamm) of door middel van uitvoeringsbeleid (zoals het model voor baten-lastendiensten van het ministerie van Financiën).

Bekende besliskaders die dit heeft opgeleverd zijn onder andere het rapport van de commissie-Sint uit 1994 en de zogenoemde privatiseringsladder van het ministerie van Economische Zaken. Overigens hebben ook diverse gemeentelijke overheden besliskaders of beslisbomen ontwikkeld. Tot slot zijn er wetenschappelijke publicaties waarin handreikingen worden gedaan voor de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging. Hierbij valt echter op dat er veel verschillen zijn tussen de disciplines. Economische besliskaders (zoals *De calculus van het publieke belang*) benadrukken andere criteria dan juridische kaders (*Zelfstandige Bestuursorganen in soorten*) of bestuurskundige kaders (*Een ontwerp voor besluitvorming over verzelfstandiging*).³

Al deze pogingen en verschillende uitwerkingen laten zien dat er veel behoefte is aan besliskaders, maar ook dat het ingewikkeld is om één kader te ontwikkelen dat voor veel situaties bruikbaar is. Verschillende kaders benoemen steeds verschillende elementen. De privatiseringsladder gaat bijvoorbeeld vooral over de noodzaak van concurrentie, terwijl de commissie-Sint sterk de nadruk legt op de ministeriële verantwoordelijkheid en de Kaderwet ZBO zich concentreert op de juridische vorm van uitvoeringsorganisaties.

De onderzoekscommissie heeft bovendien geconstateerd dat de haar bekende besliskaders overwegend zijn bedoeld voor de ambtelijke en bestuurlijke partijen die bij de besluitvorming zijn betrokken. De kaders gaan bijvoorbeeld in op manieren om een betere onderbouwing te geven voor een voorstel tot

¹ WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, Den Haag, WRR-rapport 56.

² SER (2010), *Overheid én markt: het resultaat telt!*, Den Haag, SER-advies 10/01.

³ Zie: C. Teulings, L. Bovenberg en H. van Dalen (2003), *De calculus van het publieke belang*, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken; J. Boxum, J. de Ridder en M. Scheltema (1989), *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Deventer, Kluwer; S. van Thiel (2010), Besluitvorming over verzelfstandiging: een ontwerp, in *Bestuurskunde*, 19(3), 65-76.

privatisering of verzelfstandiging teneinde een inschatting van de effecten (voor overheid, burgers, bedrijven) en de noodzaak van aanvullende regelgeving te kunnen maken. Soms gaat het er ook om voorzieningen voor monitoring en evaluatie te treffen. De rol van andere partijen in de besluitvorming, zoals het parlement, komt minder of niet aan bod.

Daarom heeft de commissie besloten zelf een besliskader te ontwerpen dat ook door het parlement kan worden gebruikt bij de bespreking en toetsing van (wets)voorstellen met betrekking tot privatisering en verzelfstandiging. Voor dit ontwerp is gebruik gemaakt van reeds bestaande besliskaders en de uitkomsten van het parlementaire onderzoek. In openbare gesprekken met deskundigen zijn diverse onderwerpen genoemd waaraan bij de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging (meer) aandacht zou moeten worden besteed.

Opzet en indeling

Doel van dit besliskader is verbetering van de (toekomstige) besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging tot stand te brengen. Daarom is het kader geënt op het ideaaltypische verloop van een besluitvormingstraject. In de praktijk verloopt besluitvorming zelden zo stapsgewijs en doelgericht; vaak worden tussenbesluiten genomen, zijn er feedbackmomenten, doen zich crises of incidenten voor of tussentijdse koersveranderingen, bijvoorbeeld door politieke wisselingen, en komen er nieuwe of andere beleidsdoelen naast of in plaats van de oorspronkelijke doelstellingen. Dit besliskader kan gebruikt worden als houvast in dergelijke dynamische processen.

Dit besliskader onderscheidt vijf fasen of stappen: het voornemen tot privatisering of verzelfstandiging, het ontwerp van het besluit, het nemen van het besluit, het uitvoeren van het besluit en de opvolging daarvan na afloop. Per stap worden aandachtspunten of opties genoemd waaraan aandacht besteed zou moeten worden door degenen die het besluit ontwikkelen, moeten beoordelen of nemen. Hierbij wordt steeds een onderscheid aangebracht tussen meer inhoudelijke aandachtspunten en procesmatige richtlijnen. Het kader beschrijft niet alleen welke activiteiten zouden moeten plaatsvinden, maar ook wie dat zou moeten doen.

Gebruiksaanwijzing

Doel van het kader is vooral om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Het is dus geen beslisboom die tot een 'ideale' beslissing over de meeste geschikte vorm van verzelfstandiging of privatisering in een bepaalde situatie leidt. Het kader biedt een overzicht met aandachtspunten en richtlijnen voor besluiten over privatisering en verzelfstandiging en, procesmatig, voor de besluitvorming. Per fase van de beleids- en besluitvorming dient het

kader als steun voor de (ambtelijke) voorbereiding van beleidsteksten en wetsvoorstellen, terwijl het parlement het kader kan gebruiken om beleids- en wetsvoorstellen te toetsen.

Het besliskader is vooral geschreven voor de rijksoverheid, maar kan – na enige aanpassingen – ook door andere overheden worden gebruikt.

Stap 1: voornemen

In deze eerste fase van de besluitvorming bestaat een voornemen tot privatisering of verzelfstandiging. Dit voornemen kan ontstaan door eerdere beleidsafspraken, vanuit politieke wensen of vanuit de betrokken organisatie en/of de beleidssector. Ook kunnen er juridische aanleidingen zijn, bijvoorbeeld Europese wetgeving, of financieel-economische redenen.

Essentieel is dat de belangrijkste partijen reeds in een vroeg stadium over het voornemen worden geïnformeerd. Dit zal meestal gebeuren door de regering, dat wil zeggen in elk geval door de vakminister en/of ministers die zijn belast met generiek beleid (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – BZK – en de minister van Financiën), indien relevant.

Zowel het parlement als de betrokken organisatie, stakeholders uit de beleidssector en/of de samenleving als geheel moeten van het voornemen op de hoogte zijn of worden gesteld, zodat deze zich hierover kunnen uitspreken en zich bewust zijn van hun eigen rol in de komende besluitvorming.

Inhoudelijke aandachtspunten:

- Bij het melden van een voornemen dient duidelijk te worden gemaakt wat de aanleiding voor privatisering of verzelfstandiging is. Voor welk (beleids) probleem is privatisering of verzelfstandiging kennelijk de oplossing en waarom?
- Ook moet worden aangegeven welke alternatieven er in plaats van privatisering of verzelfstandiging zijn of, met een afweging van bijbehorende voor- en nadelen, welke verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering mogelijk zijn. In bijlage 1 van het hoofdrapport van de parlementaire onderzoekscommissie zijn alle varianten genoemd.
- Afhankelijk van het aantal alternatieven kan in dit stadium ook al een ex ante-effectmeting (waaronder een maatschappelijke impacttoets) worden uitgevoerd. Een dergelijke toets moet in elk geval gedaan worden vóór het besluit wordt genomen (stap 3).

- Verder dient verduidelijkt te worden hoe het voornemen tot privatisering of verzelfstandiging past bij het generieke beleid op dit gebied. Is het voornemen bijvoorbeeld al eerder geïnitieerd of besproken? Bij welk generiek beleid (bijvoorbeeld Kaderwet ZBO of staatsdeelnemingenbeleid) zal aansluiting worden gezocht?
- De rol en opvatting van de betrokken organisatie en relevante stakeholders moet worden onderzocht en vermeld.
- Indien sprake is van relevant EU-beleid dient dit te worden uitgelegd. Om welk beleid gaat het? Wat houdt dit beleid in? En hoeveel soevereine ruimte is er voor de Nederlandse overheid binnen dit EU-beleid? Indien nodig kan deskundigen om advies worden gevraagd.
- Bij het beschrijven van het voornemen dient ook aandacht te worden besteed aan de publieke belangen die in het geding (kunnen) zijn. Bepaald moet worden welke belangen relevant zijn, wat de mogelijke gevolgen van privatisering of verzelfstandiging zullen zijn (positief en negatief) en welke mogelijkheden er zijn om na privatisering of verzelfstandiging de publieke belangen goed te borgen. Bij het bepalen van publieke belangen dient verder gekeken te worden dan alleen naar consumentbelangen; ook maatschappelijke belangen moeten in kaart worden gebracht.
- Indien ook de invoering van een vorm van marktwerking wordt beoogd, dient te worden nagegaan of dit ook daadwerkelijk mogelijk is en welke (extra) beleidsmaatregelen nodig zullen (kunnen) zijn om marktregulering te bereiken. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het instellen van onafhankelijk toezicht en een regeling voor klachtrecht.
- Het parlement moet zich bij de start van een privatiserings- of verzelfstandigingstraject een duidelijk beeld kunnen vormen van wat en op welk moment met de voorgenomen privatisering of verzelfstandiging wordt beoogd. Van het verloop van de te volgen besluitvormingsprocedure moet een tijdslijn worden geschetst.

Procesmatige richtlijnen:

- In de meeste gevallen zal de regering het voornemen melden aan het parlement en andere betrokkenen. Het verdient aanbeveling dat in elk geval één minister tot woordvoerder voor dit onderwerp wordt aangewezen. Dit zal meestal de vakminister zijn, maar kan ook een minister zijn die verantwoordelijk is voor generiek privatiserings- of verzelfstandigingsbeleid.

- Inspraak of betrokkenheid van de beleidssector, van burgers en maatschappelijke groeperingen kan bijvoorbeeld worden geregeld door het houden van (door de regering of het parlement te organiseren) hoorzittingen of door het aanvragen van adviezen aan relevante adviesorganen.
- De betrokkenheid van de organisatie in kwestie kan worden geregeld door deze bijvoorbeeld lid te maken van het projectteam dat de beleidsvoorstellen of de wetgeving zal voorbereiden en ontwerpen.
- Het verdient aanbeveling in dit stadium ook de Eerste Kamer over het voornemen te informeren. De Eerste Kamer kan in dat geval tijdig wijzen op belangrijke aspecten ten aanzien van de kwaliteit van de wetgeving, zodat hier in een later stadium geen onduidelijkheid meer over kan bestaan.
- Er moet een tijdslijn of planning komen van het gehele besluitvormings-traject (stap 1 tot en met 5) zodat alle betrokkenen weten wat ze wanneer zullen moeten doen. Uiteraard kunnen onverwachte gebeurtenissen optreden, maar een dergelijke tijdslijn kan door alle betrokkenen als houvast worden gebruikt. In de tijdslijn kunnen ook belangrijke beslismomenten worden gemarkeerd.
- Indien meerdere ministeries bij het voornemen zijn betrokken, moeten zij afspraken maken over de onderlinge rol- en taakverdeling. Dit heeft ook betrekking op de afstemming tussen een specifiek voornemen en het generieke beleid op het gebied van privatisering en verzelfstandiging.
- De bespreking van het voornemen mondt uit in een principebesluit van het parlement om wel of niet met de plannen door te gaan.

Stap 2: ontwerp

De bespreking van het voornemen tot privatisering of verzelfstandiging met alle betrokken partijen mondt uit in een principebesluit om wel of niet met de plannen door te gaan. In deze fase wordt ervan uitgegaan dat voor de voorgenomen privatisering of verzelfstandiging voldoende parlementaire steun bestaat.

Ook zal duidelijkheid bestaan over welke variant de meeste steun zal krijgen. Deze kan nu dus nader worden uitgewerkt door een projectteam waarin ambtenaren (van het vakministerie en/of ministeries die zijn belast met generiek beleid) samenwerken met medewerkers van de betrokken organisatie.

Door de organisatie in een vroeg stadium bij het ontwerp te betrekken, kunnen praktische problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en zal er ook meer draagvlak zijn (bijvoorbeeld onder het personeel) voor de aanstaande verandering.

Het voorstel voor besluitvorming kan verschillende vormen aannemen: beleidsnota, contract of concessie, wetgeving of lagere regelgeving.

Inhoudelijke aandachtspunten:

- Het ontwerp beschrijft welke specifieke vorm van privatisering of verzelfstandiging zal worden ingevoerd en waarom voor die vorm wordt gekozen. Elke vorm heeft voor- en nadelen. In het ontwerp zal moeten worden ingegaan op manieren die eventuele nadelen kunnen bestrijden dan wel compenseren.
- Het ontwerp beschrijft welke verwachtingen (motieven, doelen, beoogde effecten) ten aanzien van de voorgestelde privatisering of verzelfstandiging bestaan. Deze verwachtingen dienen bij voorkeur in meetbare termen te worden geëxpliciteerd, zodat later bij een evaluatie kan worden nagegaan of ze zijn gerealiseerd.
- Indien in de eerste fase geen uitgebreide toets van verwachte of beoogde effecten is gedaan, moet dat nu gebeuren. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van bestaande instrumenten zoals riskmanagement, de markteffecttoets (MET), de door de SER voorgestelde effectanalyse (zie hoofdstuk 7 van het SER-rapport *Overheid én markt: het resultaat telt!*), bestaande kosten-batenanalysetechnieken of impact/effectrapportages, of uitvoerbaarheids- en haalbaarheidstoetsen zoals die op EU-niveau worden gebruikt. Indien een vorm van marktwerking wordt beoogd, dient een marktverkenning te worden uitgevoerd.
- Er dient een nulmeting te worden uitgevoerd bij de betrokken organisatie om, zowel in termen van beleidsmatige prestaties (effectiviteit) als beheersmatige prestaties (efficiëntie), de uitgangspositie te kunnen bepalen. Dit onderzoek kan door de organisatie zelf worden gedaan, door het vakministerie, door de Algemene Rekenkamer of door een onafhankelijke partij (consultant, accountant).
- Er moet een onderzoek worden gedaan naar de kosten van de voorgenomen privatisering of verzelfstandiging. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de kosten van een sociaal plan indien van toepassing, reorganisatiekosten, eventuele juridische kosten, transactiekosten enzovoorts. Verzelf-

standing en privatisering kunnen ook tot nieuwe kosten leiden, bijvoorbeeld door een veranderd belastingregime en door de kosten van (onafhankelijk) toezicht. Ook deze kosten dienen te worden verkend.

- In de eerste fase zijn relevante publieke belangen reeds geïdentificeerd. Nu dient het ontwerp te beschrijven welke maatregelen zullen worden genomen ter borging van die belangen. Hiervoor zijn verschillende instrumenten beschikbaar, zoals wetgeving (inclusief lagere regelgeving, contracten en concessies), toezicht, tariefbepalingen, concurrentie (bonus-malus, prestatiebeloning) en zelfregulering (governance codes). Opnieuw wordt benadrukt dat publieke belangen breder zijn dan individuele klantbelangen van burgers; er moet ook oog zijn voor andere rollen van de burger en voor maatschappelijke effecten.
- Het ontwerp dient ook aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor sturing, toezicht en verantwoording na privatisering of verzelfstandiging. Hierbij moet bijvoorbeeld worden ingegaan op de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, de sturing door het parlement, de interne governance van de betrokken organisatie, het houden van toezicht, de keuze van verantwoordingsvormen en -momenten inclusief mogelijkheden voor horizontale verantwoording enzovoorts. De invulling van deze elementen hangt uiteraard af van de voorgestelde vorm van privatisering of verzelfstandiging. Zo zal bij het oprichten van een staatsdeelneming (NV) aandacht moeten worden besteed aan de rol van de aandeelhouder en de samenwerking tussen het ministerie van Financiën en het vakministerie, terwijl bij het instellen van een ZBO over de toepassing van de Kaderwet ZBO moet worden besloten.
- In het voorstel, bijvoorbeeld een instellingswet, moet altijd een evaluatiebepaling (een zogenoemde horizonbepaling) worden opgenomen. Deze bepaalt dat na een vaste periode de verzelfstandiging of privatisering zal worden geëvalueerd. Zo moeten alle ZBO's elke vijf jaar worden geëvalueerd (zie Kaderwet ZBO). In deze evaluatie moet ook worden gezien of een wijziging in de juridische status van de organisatie nodig is.
- In het voorstel moet ook altijd een exit-optie worden opgenomen, dat wil zeggen dat de overheid het recht heeft om een verzelfstandiging of privatisering te veranderen of zelfs ongedaan te maken.

Procesmatige richtlijnen:

- Het ontwerp wordt gemaakt door een projectteam van ambtenaren van het vakministerie dat, indien relevant, afstemming zoekt met de vakminister en/of

ministers die zijn belast met generiek beleid en de betrokken organisatie. Indien bepaalde kennis ontbreekt, dient deze te worden aangevraagd.

- Het ontwerp dient te worden onderzocht of getoetst op interne kwaliteit of samenhang. Bij een wetsvoorstel gebeurt dit bijvoorbeeld door de Raad van State. Maar er zijn ook andere instrumenten zoals het Integraal afwegingskader beleid en wetgeving (IAK) dat handvatten geeft voor het beoordelen en verantwoorden van de kwaliteit van beleid en wetgeving, bijvoorbeeld over de vormgeving van toezicht, sanctiemogelijkheden, administratieve lasten, het inzichtelijk maken van effecten en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van voorgestelde besluiten.
- Afhankelijk van het type beleidsvoorstel (wetgeving, contract of anderszins) kan de besluitvormingsprocedure worden ingericht. Indien nodig kan de eerder voorgestelde tijdsplanning hieraan worden aangepast.
- De ex ante-evaluatie of nulmeting kan door de organisatie zelf worden gedaan, door het vakministerie, door de Algemene Rekenkamer, of een onafhankelijke partij (consultant, accountant).
- Desgewenst kan het parlement, ter voorbereiding op het ontwerp en de besluitvorming, zelf onderzoek (laten) doen of adviezen inwinnen. Deze informatie kan dan gebruikt worden in de volgende stap in de besluitvormingsprocedure.
- Bij de betrokken organisatie zal, in anticipatie op het voorgenomen besluit, een aanvang gemaakt moeten worden met de voorbereiding van de verandering. Dit houdt onder andere in dat een verandertraject moet worden uitgestippeld, een businessplan moet worden opgesteld en financiële waarderungen (van de organisatie, reserves, sociaal plan, en dergelijke) moeten worden uitgevoerd. Na stap 3 (besluit) kan uitvoering aan de veranderplannen worden gegeven.

Stap 3: *besluit*

In deze fase wordt over het ontwerp een besluit genomen. Wetsvoorstellen worden ingediend en behandeld in het parlement. Bij indiening in de Tweede Kamer is het raadzaam de Eerste Kamer alvast over het ontwerp te informeren. Andere ontwerpen (lagere regelgeving, contracten) kennen een andere besluitvormingsroute.

De duur van het besluitvormingstraject kan sterk variëren. Ook kunnen tussentijdse wijzigingen in het ontwerp worden aangebracht, in reactie op moties of amendementen in het parlement, maar ook als gevolg van veranderende inzichten of omstandigheden (economisch of anderszins). Belangrijk is om in dat geval de interne consistentie en samenhang van het ontwerp goed te bewaken en indien nodig ontwerpstappen over te doen, bijvoorbeeld het toetsen of het inwinnen van advies over bepaalde onderdelen. Zo kan de regering of de Eerste Kamer om voorlichting van de Raad van State vragen als er in de Tweede Kamer veel amendementen op een wetsvoorstel zijn aangebracht. In deze fase zijn vooral procesmatige richtlijnen te geven.

Procesmatige richtlijnen:

- Het ontwerp wordt (door de regering) voorgelegd aan besluitvormende gremia; welke dit precies zijn, is afhankelijk van het type beleidsvoorstel.
- Bij het ontwerp zullen ook de uitslagen van de genoemde toetsen (impact, effecten, kwaliteit, handhaafbaarheid et cetera) moeten worden verstrekt, evenals eventuele adviezen die in de eerste en tweede fase zijn ingewonnen. Al deze informatie moet zoveel mogelijk transparant (openbaar) beschikbaar zijn. Dit geldt ook voor informatie van andere partijen, zoals de betrokken organisatie, onderzoeken van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, verslagen van hoorzittingen enzovoorts.
- Indien het ontwerp uit meerdere onderdelen bestaat, bijvoorbeeld uit meerdere wetten en/of andere vormen van regelgeving, is het belangrijk dat wordt uitgelegd hoe de onderdelen met elkaar samenhangen en dat deze tijdens de besluitvormingsprocedure ook in samenhang worden besproken.
- Het parlement toetst het ontwerp op wenselijkheid, interne samenhang, doelbereiking, juridische kwaliteit, uitvoerbaarheid, mogelijke risico's, borging van publieke belangen, adequaatheid van toezicht en sturing enzovoorts. Alle onderwerpen die in dit besliskader zijn beschreven zijn onderdeel van deze toetsing.

Stap 4: uitvoering

Nadat een besluit tot privatisering of verzelfstandiging is genomen, kan dit besluit worden uitgevoerd. In de praktijk zullen meerdere partijen uitvoering aan het besluit geven; het vakministerie, het voor generieke beleid verantwoordelijke ministerie, de betrokken organisatie, sectororganisaties en *stakeholders*.

Het verdient echter aanbeveling dat de verantwoordelijkheid voor die uitvoering bij één persoon of instantie wordt belegd, bijvoorbeeld bij de secretaris-generaal van het vakministerie. Deze zal regelmatig moeten rapporteren – ofwel verantwoording afleggen – over de voortgang van de privatisering of verzelfstandiging aan de minister, die op zijn beurt verantwoording aflegt aan het parlement.

Het ontwerp bevat alle aanwijzingen voor zaken die nu uitgevoerd moeten worden. De verantwoordelijke persoon/instantie kan dus op basis van het ontwerp een plan maken waarin alle taken, activiteiten en tijdslijnen worden benoemd en aan betrokken actoren worden toegewezen.

Inhoudelijke aandachtspunten:

- Het moet duidelijk zijn wie in de nieuwe situatie waarvoor verantwoordelijk is. Dit moet, bijvoorbeeld in een toezichtsvisie of in een protocol, worden vastgelegd. Hierdoor wordt ook duidelijk waarvoor de minister nog wel verantwoordelijk kan worden gehouden en waarvoor niet. Voor onderwerpen waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer geldt, moet duidelijk (en openbaar) worden gemaakt wie dan wel aansprakelijk is.
- De aansturingsrelaties moeten worden toebedeeld en ingevuld. Dit betekent dat het vakministerie moet bepalen wie of welke directies de opdrachtgever en eigenaarsrollen gaan vervullen. Hiervoor bestaan verschillende organisatiemodellen.⁴ Zo zijn er geïntegreerde modellen waarbij een speciale interface of accountmanager alle contacten kanaliseert. Of er wordt gekozen voor een gespreide interface waarbij een directie (bijvoorbeeld beleid) de opdrachtgever wordt en een andere directie (bijvoorbeeld financiën) de ‘eigenaar’. In het geval van een staatsdeelneming zal bovendien afstemming moeten worden gezocht met het ministerie van Financiën dat de aandeelhoudersrol vervult. Afspraken ten aanzien van de sturing kunnen worden vastgelegd in managementcontracten, informatieprotocollen of andere documenten.
- De afgesproken mechanismen voor het borgen van publieke belangen moeten in werking worden gebracht. Dit kan betekenen dat aanvullende regelgeving moet worden ontwikkeld, een toezichthouder moet worden aangesteld of zelfregulerende mechanismen ontworpen en ingevoerd moeten worden (zie hieronder over governance code).

⁴ Zie bijvoorbeeld: M.J.W. van Twist en P.J. Plug (1998), Een moeizame verbinding: over de vormgeving van interfaces bij kernministeries, *Beleidsanalyse*, 98/3, 15-22; P.J. Plug, R. Timmerman, A. Dekker, S. Fooij en S. ten Have (2004), *Aansturen van verzelfstandigde organisaties: het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*, Berenschot; S. van Thiel, A. Jansen, R. Timmerman en P.J. Plug (2004), Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie, *Bestuurswetenschappen*, 58(6), 495-514.

- Er moet een duidelijke regeling worden opgesteld voor het klachtrecht van burgers en andere klanten van de geprivatiseerde of verzelfstandigde organisatie. Ter verduidelijking: burgers moeten in eerste instantie bij de organisatie zelf hun klachten kunnen deponeren. Maar het is belangrijk dat burgers in de overgangssituatie weten waar ze aan toe zijn en waar ze met hun klachten terecht kunnen, ook na afhandeling hiervan door een geprivatiseerde of verzelfstandigde organisatie. Indien gewenst kan worden samengewerkt met organisaties die consumentenbelangen vertegenwoordigen en/of een ombudsman bij het opstellen van regelingen en/of het geven van voorlichting. Alle klachtenregelingen moeten, bijvoorbeeld via de website, door de uitvoeringsorganisatie openbaar worden gemaakt.
- De geprivatiseerde of verzelfstandigde organisatie moet vorm krijgen, te beginnen met het benoemen van de leden van de raad van bestuur (directie) en de raad van toezicht of advies – afhankelijk van wat er in het ontwerp hierover is opgenomen. Raden van bestuur, commissarissen, toezicht en advies moeten conform geldende *governance codes* worden ingesteld en ingericht.
- Daarnaast moet het beheer van de organisatie vorm krijgen, bijvoorbeeld op het gebied van de boekhouding, ICT, kostprijzen, personeelsbeleid, bekostiging, huisvesting et cetera. De betrokken organisatie heeft al vanaf de ontwerpfase voorbereidingen getroffen voor dit verandertraject en heeft hier een plan voor gemaakt dat nu in werking kan treden.
- In het geval van verzelfstandiging moeten afspraken worden gemaakt over het onder welke voorwaarden mogen ondernemen van niet-wettelijke of commerciële activiteiten.
- Indien sprake is van de introductie van marktwerking moet worden gereguleerd dat toetreding en concurrentie mogelijk zijn en dat geen misbruik van monopolieposities kan worden gemaakt.
- Waar wenselijk en mogelijk moeten voorzieningen voor horizontale verantwoording worden getroffen. Hierbij kan gedacht worden aan het instellen van klantenraden of -panels of het meedoen aan initiatieven zoals het Handvest Publiek Verantwoorden, vrijwillige benchmarks, visitaties et cetera.

Procesmatige richtlijnen:

- Er moet één persoon of instantie worden aangewezen die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het besluit. In de praktijk zullen onder zijn leiding meerdere partijen bij de werkzaamheden zijn betrokken: ambtenaren van het

vakministerie en eventueel de ministeries die zijn belast met generiek beleid, de betrokken organisatie, sectororganisaties en stakeholders en anderen.

- Indien kennis en competenties binnen het ministerie om de sturingsrelaties met de geprivatiseerde of verzelfstandigde organisatie adequaat te kunnen invullen niet (meer) aanwezig zijn, dient hier in te worden geïnvesteerd, bijvoorbeeld door training, selectie en werving, of het inhuren van deskundigen.
- Er moet een goede monitoring van het verloop van het veranderingsproces plaatsvinden, waardoor de eerstverantwoordelijke in staat is regelmatig aan de minister te rapporteren over de voortgang van het proces en de minister in staat is aan het parlement verantwoording af te leggen. Dit kan gebeuren aan de hand van de tijdsmomenten die zijn opgenomen in de eerder opgestelde tijdsplanning.
- Het parlement moet vanaf dit moment de minister niet ter verantwoording roepen voor zaken waar de minister niet (meer) over gaat.
- Alle afspraken over sturing, verantwoording, toezicht, klachtenregelingen een dergelijke moeten aan alle betrokken worden gecommuniceerd en openbaar worden gemaakt.
- Bij de betrokken organisatie kan een proces- of projectmanager worden aangetrokken om het veranderingsproces te begeleiden en/of te overzien.

Stap 5: opvolging

Na voltooiing van de privatisering of verzelfstandiging volgt een periode waarin dient te worden gemonitord of de verwachtingen ten aanzien van de beslissing ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en of alle partijen zich aan de gemaakte afspraken houden. Dit zal door alle partijen moeten gebeuren: het vakministerie, eventueel het ministerie verantwoordelijk voor generiek beleid, de betrokken organisatie, het parlement, de Algemene Rekenkamer, klachteninstanties, onafhankelijke toezichthouders enzovoorts.

Het verdient aanbeveling regelmatig, bijvoorbeeld eens in de vier of vijf jaar, een officiële evaluatie uit te voeren waarin ook de vraag aan de orde komt of de beslissing om te privatiseren of verzelfstandigen nog steeds de beste is, of dat het besluit hiertoe aan herijking toe is (met meerdere opties: verder gaan op ingeslagen weg, andere vorm met meer/minder vrijheidsgraden,

terugdraaien). Deze evaluaties zullen ook door de beslissende partijen c.q. het parlement moeten worden besproken. De momenten waarop dit moet gebeuren zijn vastgelegd in het oorspronkelijke tijdsplan.

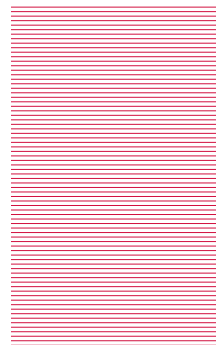
Inhoudelijke aandachtspunten:

- Evaluatie van de privatisering of verzelfstandiging dient plaats te vinden aan de hand van de eerder opgestelde verwachtingen (effecten, doelen) die met de privatisering of verzelfstandiging werden beoogd. Tussentijdse gebeurtenissen kunnen invloed hebben op de uitkomsten; hier moet ook oog voor zijn bij de beoordelaars. Zo kunnen er bijvoorbeeld nieuwe taken bij zijn gekomen of organisatorische veranderingen zijn doorgevoerd (fusie, reorganisatie). Ook kunnen maatschappelijke, technologische, politieke of economische ontwikkelingen van invloed zijn geweest op het functioneren van de betrokken organisatie.
- In de evaluaties moet aandacht worden besteed aan de borging van publieke belangen, inclusief de vraag of sprake is van een wijziging in de relevantie van belangen en/of er nieuwe belangen zijn bijgekomen. Indien dit laatste het geval is, kan het ter borging van deze nieuwe belangen nodig zijn aanvullende maatregelen voor te stellen.
- De evaluatie moet aandacht besteden aan de vraag of de privatisering of verzelfstandiging gehandhaafd moet blijven of dat voor andere opties zou moeten worden gekozen, bijvoorbeeld voor een andere vorm van verzelfstandiging (met meer of minder vrijheidsgraden) of voor het terugdraaien van het besluit.
- Een aantal taakaspecten moet onderwerp van evaluatie zijn: uitvoering van bestaande taken, het verkrijgen van nieuwe taken, eventuele commerciële taken enzovoorts. De evaluatie kan ook informatie opleveren die tot een herziening van het takenpakket leidt.
- Ten slotte dienen de sturingsrelaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties onderwerp van evaluatie te zijn. Indien de uitkomsten van de evaluatie hiertoe aanleiding geven, zullen deze relaties moeten worden aangepast. Dit geldt ook voor het toezicht en de verantwoording; wordt er naar de mening van betrokken partijen voldoende verantwoording afgelegd, is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en functioneert het toezicht naar behoren? Deze vragen hebben niet alleen betrekking op het functioneren van de uitvoeringsorganisatie, maar ook op dat van toezichthouders, ministeries en het parlement.

Procesmatige richtlijnen:

- Evaluaties kunnen door tal van organisaties worden uitgevoerd: ministeries, uitvoeringsorganisaties, toezichhouders, klachtinstanties, de Algemene Rekenkamer, sectororganisaties en door middel van visitaties en andere horizontale verantwoordingsinstrumenten.
- De minister legt, als eindverantwoordelijke, verantwoording af aan het parlement. Dit betekent echter niet dat het parlement niet ook rechtstreeks informatie kan vragen aan de betrokken organisatie en/of de toezichhouder en klachteninstanties.
- Evaluatierapporten dienen, als individueel rapport of in combinatie met andere evaluaties of beleidsonderwerpen die relevant zijn voor de betrokken organisatie en haar taak, altijd in het parlement te worden besproken.
- Indien evaluaties aanleiding geven tot heroverweging van het besluit tot privatisering of verzelfstandiging, of andere aspecten van de sturingsrelaties en taakvervulling, moeten hiervoor nieuwe beleidsvoorstellen worden ontwikkeld.

eerste



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Postbus 20017
2500 EA Den Haag
Telefoon (070) 312 92 00
www.eerstekamer.nl

Vormgeving Corps ontwerpers
Omslagfoto Hans Hordijk
Drukwerk StyleMathôt

Oktober 2012

K

